

**Яковлева Н.А.,
Калинин А.М.**

СОЗДАНИЕ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В РОССИИ: РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА

Аннотация

Разработка и принятие качественного нормативно-правового и методического обеспечения – необходимое условие для успешного осуществления проектов по созданию многофункциональных центров предоставления государственных услуг (МФЦ), а также развитию уже существующих МФЦ. С целью выявления лучшего опыта создания МФЦ в 2008 г. Минэкономразвития России организовало проведение мониторинга действующих 18 МФЦ в 16 субъектах РФ, для чего там были проведены выездные проверки. В ходе проверок были проведены опросы общественного мнения, наблюдения за работой МФЦ, проведено исследование на соответствие МФЦ требованиям стандарта комфортности.

В статье обобщены итоги мониторинга, даны характеристики действующих МФЦ по основным параметрам, таким как перечень услуг, предоставляемых на базе МФЦ, основные участники, технические и организационные показатели МФЦ и т.д., отмечены преимущества и недостатки организации МФЦ субъектами РФ. Также статья содержит перечень основных проблем, с которыми столкнулись регионы при создании и обеспечении деятельности МФЦ, предложения по их преодолению.

Ключевые слова: многофункциональные центры предоставления государственных услуг (МФЦ).

Завершен первый этап «пилотного» создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ), осуществляемый при активной поддержке федерального центра. Это направление административной реформы является приоритетным с 2007 г. Его развитие позволило в наиболее эффективной форме и с меньшими затратами реализовать процесс внедрения административных регламентов исполнения государственных (муниципальных) функций по предоставлению государственных (муниципальных) услуг.

На первоначальной стадии эксперимента субъектам Российской Федерации, которые приняли участие в проекте Министерства экономического развития РФ и взяли на себя обязательства по созданию на своей территории МФЦ, был определен ряд условий, которым должен соответствовать МФЦ:

- в предоставлении услуг должны участвовать три уровня власти (федеральный, региональный, муниципальный);
- количество услуг должно быть не менее 50;
- на базе МФЦ должны предоставляться дополнительные услуги (ксерокопирование документов, фотоуслуги, услуги нотариата и др.);
- МФЦ должен соответствовать всем требованиям комфортности.

При этом вопросы о способах участия органов власти в деятельности МФЦ, организационно-правовой формы МФЦ, формы взаимодействия участников МФЦ и механизмов финансирования деятельности были отданы на откуп организаторам МФЦ.

Разрабатывая проекты создания многофункциональных центров, администрации субъектов Российской Федерации планировали с их помощью решить широкий спектр вопросов, от оптимизации собственной системы управления до создания благоприятного отношения со стороны потребителей, т.е. населения. Это соответствовало ожиданиям Минэкономразвития России, однако «пилотный» характер реализуемых проектов требовал пристального внимания к процессу создания МФЦ. По этой причине Правительством России уже в феврале 2008 г. было принято решение¹ о поддержке масштабных работ по проведению мониторинга внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, а также по созданию нормативно-правового и методического обеспечения функционирования многофункциональных центров предоставления государственных услуг.

Надо отметить, что если в отношении административных регламентов проведением мониторинга решалась задача получения объективной картины практических результатов более чем двухлетней регламентации деятельности российских госорганов, то в случае с МФЦ мониторинг должен был предшествовать разработке соответствующих нормативных документов, стать основой для поиска «лучшей практики». Это позволило получить достаточно прозрачную и весьма интересную картину того, что же представляют собой экспериментальные, «пилотные» многофункциональные центры в Российской Федерации на сегодняшний день, каковы их преимущества и недостатки, и уже на этой основе приступить к разработке правового обеспечения, необходимого для развития системы МФЦ. Мониторинг про-

водился в 16 субъектах РФ (в тех регионах, где к середине 2008 г. должны были полноценно функционировать МФЦ). Включал в себя: опрос более 500 респондентов-посетителей; интервью с руководителями и сотрудниками органов субъектов РФ, ответственных за создание МФЦ, с руководителями и сотрудниками МФЦ; анализ более 800 нормативно-правовых и иных документов, создаваемых в рамках проектов по созданию МФЦ. Для каждого из многофункциональных центров исследовались и оценивались спектр предоставляемых услуг, технические характеристики и уровень комфортности, как по формальным признакам, так и по мнению потребителей.

Результаты проведенного мониторинга в настоящее время представлены на официальном интернет-сайте административной реформы (www.ar.gov.ru)².

Так что же представляют собой действующие многофункциональные центры в Российской Федерации?

На 1 декабря 2008 г. прием посетителей в тестовом или уже полностью рабочем режиме осуществляли 25 МФЦ в 16 субъектах Российской Федерации; в четырех регионах (Ростовской области, Омской области, Ставропольском крае и Ямало-Ненецком автономном округе) в течение года сумели ввести в эксплуатацию два и более многофункциональных центра.

Что касается географии размещения МФЦ, то подавляющая часть их концентрируется в центре и на юге европейской части Российской Федерации (рисунок 1).

Рисунок 1

География МФЦ, введенных в эксплуатацию в 2008 г.

- | | |
|---------------------------|------------------------------------|
| 1 Астраханская область | 10 Саратовская область |
| 2 Иркутская область | 11 Ставропольский край |
| 3 Калининградская область | 12 Тамбовская область |
| 4 Калужская область | 13 Тульская область |
| 5 Курская область | 14 Ульяновская область |
| 6 Липецкая область | 15 Челябинская область |
| 7 Новосибирская область | 16 Ямало-Ненецкий автономный округ |
| 8 Омская область | |
| 9 Ростовская область | |

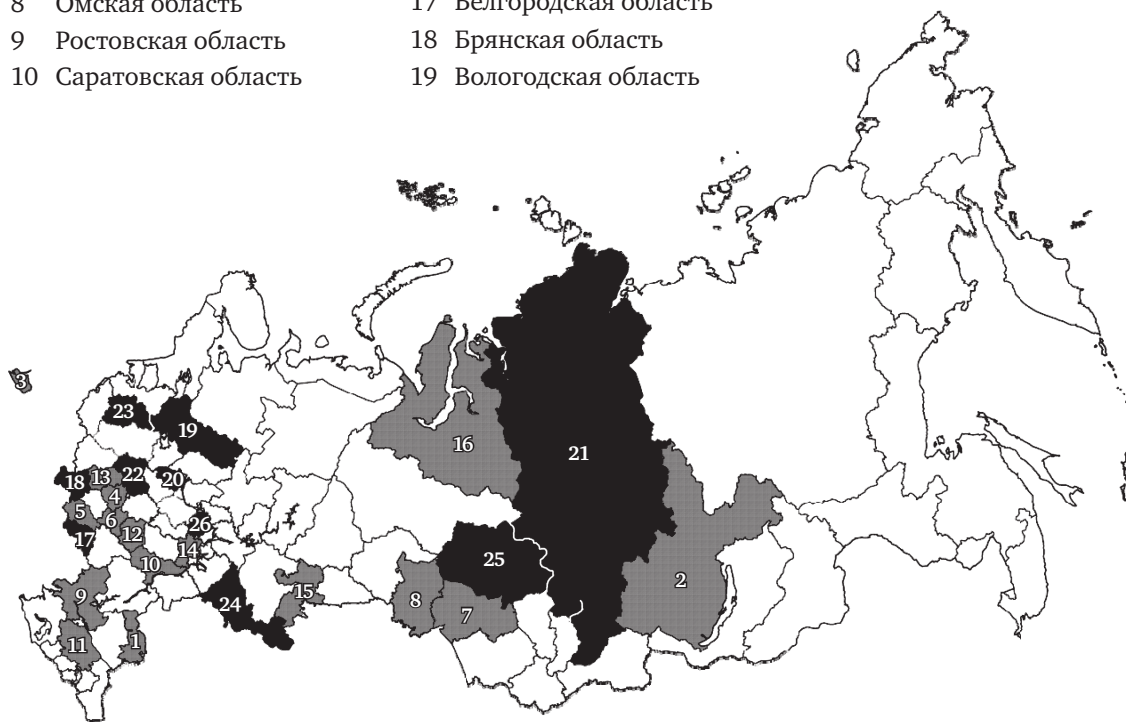


Формирование такого «пояса» МФЦ требует отдельного исследования, тем более что в 2009 г. совершенно очевидно наметилась тенденция территориального распределения многофункциональных центров в регионах, где МФЦ уже были введены в эксплуатацию (см. рисунок 2).

Рисунок 2

География МФЦ, создаваемых или введенных в эксплуатацию в 2008 г.

- | | | |
|---------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| 1 Астраханская область | 11 Ставропольский край | 20 Ивановская область |
| 2 Иркутская область | 12 Тамбовская область | 21 Красноярский край |
| 3 Калининградская область | 13 Тульская область | 22 Московская область |
| 4 Калужская область | 14 Ульяновская область | 23 Новгородская область |
| 5 Курская область | 15 Челябинская область | 24 Оренбургская область |
| 6 Липецкая область | 16 Ямало-Ненецкий автономный округ | 25 Томская область |
| 7 Новосибирская область | 17 Белгородская область | 26 Чувашская республика |
| 8 Омская область | 18 Брянская область | |
| 9 Ростовская область | 19 Вологодская область | |
| 10 Саратовская область | | |



Общий перечень услуг, оказывавшихся на базе МФЦ, включил 60 федеральных, 231 региональную и 58 муниципальных услуг. Такая структура еще раз подтверждает факт наиболее активного участия в создании МФЦ в первую очередь субъектов Российской Федерации. Им проще и удобнее передавать на исполнение «свои» услуги, в отношении которых не требуется межуровневых согласований, а нормативные правовые акты можно относительно быстро доработать. Количество услуг, предоставляемых каждым отдельно взятым МФЦ, меняется от 10 – 20 до более 100. То есть на сегодняшний момент можно говорить об определенной «специализации» созданных МФЦ, а также о наличии в них резервов по расширению перечня предоставляемых услуг.

Если же обратиться к тому, какие непосредственно услуги оказываются в МФЦ, то оказывается, что чаще всего в многофункциональных центрах

предоставлялись услуги в социальной сфере, в сфере имущественных отношений, в сфере определения гражданско-правового статуса (услуги ЗАГС, ОВИР и т.д.), реже – в сфере услуг, связанной с осуществлением предпринимательской деятельности. Социальная сфера оказалась доминирующей в МФЦ по нескольким причинам. Во-первых, это по определению «социально значимые» услуги, то есть пользующиеся спросом у населения. Во-вторых, подавляющая часть полномочий в области социального обеспечения относится к предмету ведения субъектов Российской Федерации, т.е., как уже говорилось, предоставление соответствующих услуг субъекту Российской Федерации относительно легко реорганизовать. Наконец, в-третьих, во многих регионах именно в области социальных услуг достаточно успешно действуют системы «одного окна», по своей концепции близкие к идее многофункционального центра. Тем самым перенос этих услуг в МФЦ оказывается и наиболее востребованным, и наиболее простым для организатора многофункционального центра.

Почти по тем же причинам второй по популярности областью предоставления услуг оказалась сфера земельно-имущественных отношений, с той разницей, что здесь при наличии значительного спроса со стороны граждан и определенного опыта построения систем «одного окна» большая часть государственных услуг относилась к предмету ведения Российской Федерации, а значит, потребовались согласования с соответствующими федеральными агентствами и службами, возникли сложности в организации взаимодействия.

Состав участников многофункциональных центров полностью соответствует структуре предоставляемых услуг. В деятельности МФЦ приняли участие территориальные подразделения 7 федеральных органов исполнительной власти: Роснедвижимости, Росрегистрации, Роспотребнадзора, Роструда, ФАС России, ФМС России, ФНС России – т.е. по всем четырем областям предоставляемых услуг. На региональном уровне в МФЦ принимали участие органы, оказывающие услуги в сфере социальных отношений, в сфере имущественных отношений, лицензирования. На муниципальном – органы, оказывающие услуги в социальной сфере, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, имущественных и земельных отношений, услуги по проведению приватизации, ЗАГСы.

С учетом полученных результатов, можно говорить о том, что пакет государственных услуг и органов, осуществляющих их предоставление, отвечающий приведенному выше описанию, является оптимальным для многофункциональных центров, облегчающих взаимодействие при предоставлении других государственных и муниципальных услуг, по крайней мере на ближайшие несколько лет, до внесения изменений в законодательство. Стартовым же для создаваемого многофункционального центра должен являться набор из не менее чем 50 государственных и муниципальных услуг.

Посмотрим теперь на технические характеристики МФЦ. В подавляющем большинстве случаев их создание потребовало значительных вложений в обустройство соответствующих помещений и необходимой инфраструктуры. МФЦ, созданные на базе вновь построенных или капитально реконструированных зданий, продемонстрировали гораздо лучшие результаты по

сравнению с аналогами, сформированными на основе действующих структур «одного окна» или подразделений региональных администраций. Общая площадь МФЦ в среднем составляет 1000 кв.м, при этом превышение этого показателя вовсе не всегда является благом. Проведенный мониторинг показал, что в ряде случаев место использовалось нерационально, на одного сотрудника или «окно» приема приходилось очень много пустого пространства, не заполняемого даже в случае массового «наплыва» посетителей. В результате если в одном случае на площади в 2200 кв.м одновременно работало более 70 «окон» приема, то в другом на 4000 кв.м их было всего 14, с соответствующей разницей в пропускной способности МФЦ. В любом случае значительная площадь МФЦ связана с тем, что наиболее распространенным способом создания многофункциональных центров стала организация удаленных рабочих мест представителей органов власти, оказывающих услуги на базе МФЦ. Этот подход был использован во всех МФЦ, за исключением МФЦ в г. Шелехов и, частично, в г. Малоярославец, где был реализован более современный подход с делегированием полномочий по приему и передаче документов специально подготовленным работникам многофункционального центра.

Количество «окон», т.е. одновременно обслуживаемых посетителей, в работающих сейчас МФЦ варьирует от 6 до 72. С учетом различий в размерах площади многофункциональных центров можно говорить о появлении двух их разновидностей: МФЦ крупного города, ориентированный на обслуживание практически всего его населения и даже прилегающих районов, и МФЦ «местного масштаба», ориентированный на локальный спрос. По основным характеристикам (количество «окон», площадь, количество работников) такие многофункциональные центры могут отличаться в 3 – 5 раз, при этом имея сопоставимые перечни предоставляемых государственных (муниципальных) услуг. Здесь можно привести пример трех наилучших МФЦ по результатам мониторинга: в г. Тамбов Тамбовской области, в г. Елец Липецкой области и г. Малоярославец Калужской области (таблица 1).

Таблица 1

Лучшие МФЦ по результатам мониторинга

Характеристика	Тамбов	Елец	Малоярославец
Общая площадь, кв. м	2 290	1 900	598
Количество услуг	107	134	105
Количество «окон»	72	26	9
Пропускная способность, чел. в день	1 300	1 040	300
Количество дополнительных услуг ³	15	13	3

Говоря о лучшей практике, стоит обозначить также типовые ошибки и просчеты, допускавшиеся при реализации «пилотных» проектов по созданию МФЦ. Первая и главная из них – это небольшое количество услуг,

к тому же сконцентрированных в какой-то одной области, что не соответствует самой идее *многофункционального* центра. Вторая, связанная с этим ошибка, – это попытка обозначить как МФЦ существующую систему «одного окна». Единое «окно» действительно является одним из главных элементов многофункционального центра, однако далеко не единственным, хотя бы в силу дополнительных требований к комфортности и информированию граждан о порядке получения государственных услуг, способу взаимодействия участников предоставления услуг. При «переименовании» действующих систем одного «окна» регионы забывали или были просто не в состоянии обеспечить внедрение call-центра, электронной очереди, других требуемых для эффективной работы технологий.

Третий просчет – это предоставление в МФЦ государственных (муниципальных) услуг за дополнительную плату для потребителя. МФЦ в этом случае превращается в обычную посредническую организацию, предоставляющую платные услуги по сбору и оформлению документов. В результате резко снижается доступность услуг для потребителя при далеко не гарантированном их качестве и сомнительной (в силу наличия конкуренции со стороны частных посредников) востребованности, а нагрузка по приему и обработке документов с государственных органов никуда не исчезает.

Четвертая из общих для многих МФЦ ошибок – это непродуманное планирование внутреннего размещения специалистов и зоны приема посетителей в МФЦ, приводящее к большим расходам на строительство и неэффективному использованию пространства. Оптимальные проектные решения в прямом смысле слова представляют собой фундамент для построения многофункционального центра, отвечающего всем поставленным требованиям.

И, наконец, еще один недостаток действующих многофункциональных центров, который одновременно становится и проблемой их организаторов в процессе развития МФЦ, – то, что учредителем этих центров, как правило, является орган государственной власти, осуществляющий реализацию государственной политики в одной сфере (имущественной, социальной или информационной). При учреждении МФЦ орган-учредитель может делегировать ему только те полномочия, которые относятся непосредственно к его сфере деятельности. Расширение спектра услуг МФЦ за счет привлечения других участников – органов исполнительной власти при таком учредительстве МФЦ невозможно.

Подводя итог, можно в общих чертах нарисовать «картину» типичного многофункционального центра, вводимого в строй в 2009 – 2010 гг. Это государственное учреждение, ориентированное на предоставление 50 – 100 государственных услуг, площадью около 1000 кв.м, с 20 – 40 «окнами» приема документов и персоналом около 30 специалистов. На создание подобного МФЦ требуется, как показал опыт 2007 – 2008 гг., порядка 35 – 40 млн. руб., а на обеспечение эксплуатации – 12 млн. руб. в год. Такой многофункциональный центр имеет пропускную способность до 140 тыс. человек в год, что достаточно для большинства районных центров. Такой подход обеспечивает построение системы МФЦ более чем в половине субъектов Российской Федерации. Планы регионов по созданию МФЦ до 2010 г. позволяют надеяться, что эти цели будут достигнуты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года / в ред. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 09.02.2008 № 157-р, Постановления Правительства Российской Федерации от 28.03.2008 № 221.
2. Постановление Правительства России от 19 февраля 2008 г. № 97 «Об оказании в 2008 году поддержки федеральным органам исполнительной власти и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации в проведении административной реформы».
3. Приказ Минэкономразвития России от 23 марта 2007 г. № 102 «Об организации работ по проведению конкурсного отбора программ и планов мероприятий по проведению административной реформы и проектов реализации административной реформы федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2007 году».
4. Приказ Минэкономразвития России от 13 марта 2008 г. № 72 «Об организации работ по проведению конкурсного отбора программ и планов мероприятий по проведению административной реформы и проектов реализации административной реформы федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2008 году».
5. Примерное положение о многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг, утвержденное решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы / протокол от 27 июля 2007 г. № 66.
6. Стандарт комфортности предоставления государственных услуг, одобренный решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы / протокол от 25 апреля 2006 г. № 51.
7. <http://ar.gov.ru/ru/ar/monitoring/>

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Постановление Правительства России от 19 февраля 2008 г. № 97.
- ² <http://ar.gov.ru/ru/ar/monitoring/>
- ³ Дополнительные услуги – услуги, не относящиеся к государственным и муниципальным (ксерокопирование, услуги банка, фотоателье и др.).